

Canada Industrial Relations Board



Conseil canadien des relations industrielles

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ont. K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4^e étage Ouest, Ottawa (Ont.) K1A 0X8

Motifs de décision

Oneida of the Thames Emergency Medical Services,

requérante,

et

Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale,
du transport et des autres travailleurs et travailleuses
du Canada (TCA-Canada)

intimé.

Dossier du Conseil : 28468-C

Référence neutre : 2011 CCRI 564

Le 14 janvier 2011

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) était composé de M^{re} Elizabeth MacPherson, Présidente, ainsi que de M^{es} Judith MacPherson, c.r., et William McMurray, Vice-présidents.

Procureurs inscrits au dossier

M^{re} B.R. Baldwin, pour Oneida of the Thames Emergency Medical Services;

M^{re} Anthony F. Dale, pour le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada).

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M^{re} Elizabeth MacPherson, Présidente.

Canada

I – Nature de la demande

[1] En l'espèce, Oneida of the Thames Emergency Medical Services (l'employeur) a présenté une demande fondée sur l'article 18 du *Code canadien du travail* (*Partie I – Relations du travail*) (le *Code*). L'employeur demande l'annulation de l'ordonnance n° 9918-U du Conseil, datée du 10 août 2010, parce que, aux fins des relations du travail, ses activités relèvent de la compétence provinciale et que le Conseil n'avait donc pas la compétence nécessaire pour accréditer le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (CAW-Canada) (le syndicat) à titre d'agent négociateur des employés de l'employeur.

[2] Pour les motifs exposés ci-dessous, la demande est accueillie et l'ordonnance n° 9918-U du Conseil est par la présente annulée en vertu de l'article 18 du *Code*.

II – Contexte

[3] Le 2 juillet 2010, le syndicat a présenté une demande d'accréditation fondée sur l'article 24 du *Code* afin d'obtenir les droits de représentation à l'égard d'une unité de négociation composée de 16 employés de l'employeur qui travaillent sur la réserve de la Première Nation Oneida, en Ontario. Cette demande n'a pas été contestée par l'employeur et aucune audience n'a été demandée. Conformément à la pratique normale du Conseil et à l'alinéa 3b) du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), cette demande d'accréditation non contestée a été tranchée par un greffier du Conseil, et l'ordonnance d'accréditation n° 9918-U a été rendue le 10 août 2010.

[4] L'employeur a présenté sa demande visant à faire annuler l'ordonnance n° 9918-U le 22 novembre 2010. Dans la demande, l'employeur a reconnu que le délai de 21 jours prévu par le paragraphe 45(2) du *Règlement* était expiré et il a demandé au Conseil d'exercer son pouvoir discrétionnaire afin de proroger le délai de présentation de la demande.

III – Position des parties

A – L'employeur

[5] L'employeur soutient que, en vertu de l'article 46 du *Règlement*, le Conseil a le pouvoir de libérer une partie de son obligation de respecter les délais prévus au *Règlement* si cette exemption est nécessaire à la bonne administration du *Code*. En l'espèce, l'employeur demande au Conseil d'exercer ce pouvoir discrétionnaire afin de proroger le délai de présentation d'une demande de réexamen parce que cette demande soulève des questions importantes qui justifient un réexamen. Plus précisément, il s'agit d'une question de droit constitutionnel.

[6] L'employeur explique qu'il exploite une entreprise de services d'ambulance terrestres basée à l'établissement de la Nation Oneida de la Thames, près de London (Ontario). Il s'agit d'une exploitation distincte qui relève de la Nation Oneida et qui a été établie en janvier 2005 en application d'un accord conclu par la Nation Oneida et le gouvernement de l'Ontario. L'entreprise fournit des services médicaux d'urgence à la Première Nation Oneida de la Thames, à la Première Nation Chippewa de la Thames, à la Première Nation Munsee Delaware et aux citoyens du comté d'Elgin et de Middlesex qui ne sont pas membres d'une Première Nation. L'employeur a révélé qu'en 2010, plus de la moitié des appels reçus provenaient de patients qui n'étaient pas membres d'une Première Nation. L'employeur soutient qu'il fournit des services d'ambulance et des soins aux patients exactement comme le ferait n'importe quel autre service d'ambulance et que ses activités n'ont aucun caractère culturel unique et n'ont pas été adaptées aux cultures spécifiques des Premières Nations.

[7] L'employeur soutient que ses activités sont régies par la *Loi sur les Ambulances*, L.R.O. 1990, c. A.19, et par ses règlements d'application. L'entreprise est financée entièrement par le ministère de la Santé de l'Ontario et ses heures d'exploitation sont fixées par le ministère de la Santé.

[8] Selon l'employeur, aux fins des relations du travail, ses activités relèvent de la compétence provinciale car elles consistent essentiellement à fournir des services médicaux d'urgence, un domaine de compétence provinciale. L'employeur soutient que la nature essentielle d'une entreprise

de services médicaux d'urgence n'est pas modifiée du simple fait que certains de ses patients sont membres d'une Première Nation.

[9] L'employeur trace un parallèle entre ses activités et les services aux enfants et aux familles qui étaient en cause dans deux arrêts rendus par la Cour suprême du Canada le 4 novembre 2010, soit *NIL/TU,O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees' Union*, 2010 CSC 45 (*NIL/TU,O*), et *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Native Child and Family Services of Toronto*, 2010 CSC 46 (*Native Child and Family Services of Toronto*). Ces affaires portaient sur la question de savoir si, aux fins des relations du travail, un organisme qui fournit des services d'aide à l'enfance exclusivement à une communauté autochtone relève de la compétence provinciale ou de la compétence fédérale. Dans les deux affaires, la Cour suprême a conclu que la nature essentielle de l'organisme était la prestation de services d'aide à l'enfance et que, même si ses activités visaient directement à servir une communauté des Premières Nations, l'organisme relevait de la compétence provinciale. La Cour suprême a conclu que ni l'identité culturelle des clients et des employés de l'organisme ni son mandat de fournir des services adaptés à la culture de ses clients autochtones ne sont suffisants pour renverser la présomption voulant que les relations du travail relèvent de la compétence provinciale.

[10] L'employeur soutient que ses activités normales et habituelles consistent à exploiter un service d'ambulance terrestre et que cette activité n'est pas liée au statut ou aux droits des Premières Nations. Selon lui, ses activités relèvent donc de la compétence provinciale à tous les égards, y compris les relations du travail.

B – Le syndicat

[11] Le syndicat soutient que le Conseil ne devrait pas examiner la demande de réexamen parce qu'elle a été présentée après l'expiration du délai fixé par l'article 45 du *Règlement* et parce que l'employeur n'a pas expliqué ce retard.

[12] Le syndicat prétend que tous les faits relatifs aux activités de l'employeur qui sont maintenant avancés par celui-ci étaient connus lorsque la demande d'accréditation a été présentée et que ces faits

auraient pu être soulevés à ce moment-là. Il dit que l'employeur cherche aujourd'hui à profiter du fait que le droit a changé le 4 novembre 2010, lorsque la Cour suprême du Canada a rendu les arrêts *NIL/TU,O* et *Native Child and Family Services of Toronto*.

[13] Le syndicat soutient que cette évolution du droit ne constitue pas un motif suffisant pour justifier une demande de réexamen, surtout lorsque l'employeur n'a pas contesté la compétence constitutionnelle du Conseil dans la procédure d'accréditation initiale.

[14] Le syndicat prétend que la présentation tardive de la demande de l'employeur lui a causé un préjudice. Le syndicat a déjà transmis un avis de négociation collective à l'employeur en vertu du *Code* et il a raté l'occasion de présenter une demande d'accréditation concomitante à la Commission des relations de travail de l'Ontario. Il allègue que les retards dans le processus de négociation collective pour une unité de négociation nouvellement accréditée tendent à miner l'appui des employés pour l'agent négociateur. Le syndicat dit qu'il ne peut plus être certain du succès d'une demande d'accréditation devant la Commission des relations de travail de l'Ontario, où la tenue d'un scrutin de représentation est obligatoire. Selon lui, l'employeur ne subirait aucun préjudice si le Conseil décidait de refuser de réexaminer l'ordonnance n° 9918-U.

[15] Le syndicat ne s'est pas prononcé sur le fond de la demande de l'employeur.

IV – Analyse et décision

A – Recevabilité

[16] Selon le paragraphe 45(2) du *Règlement*, une demande de réexamen fondée sur l'article 18 du *Code* doit être présentée dans les 21 jours suivant la date où l'ordonnance contestée a été rendue. L'article 46 du *Règlement*, y compris un délai, confère au Conseil le pouvoir de modifier toute règle de procédure prévue au *Règlement* ou de dispenser une personne de l'observation de cette règle « si la modification ou la dispense est nécessaire à la bonne administration du *Code* ».

[17] Le Conseil s'attend à ce que les parties présentent tous leurs arguments lorsque la demande ou la plainte initiale est présentée (voir *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, 2009 CCRI 446, confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Conférence ferroviaire de Teamsters Canada c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, 2009 CAF 368). De plus, les décisions du Conseil sont censées être définitives (voir l'article 22 du *Code*) et la procédure de réexamen prévue à l'article 18 du *Code* est exceptionnelle (voir *Ted Kies*, 2008 CCRI 413). Normalement, le Conseil n'instruira pas une demande de réexamen fondée sur des faits qu'une partie n'avait pas plaidés lors de la présentation de la demande initiale (*Robert Adams*, 2001 CCRI 121).

[18] Toutefois, en l'espèce, la demande de réexamen repose sur l'argument selon lequel le Conseil n'avait pas la compétence constitutionnelle nécessaire pour rendre l'ordonnance contestée. Si cet argument est exact, l'ordonnance du Conseil était nulle dès le départ, et donc inopérante.

[19] Le Conseil croit l'employeur lorsqu'il dit qu'il avait choisi de ne pas présenter sa demande de réexamen avant que la Cour suprême du Canada rende les arrêts *NIL/TU,O* et *Native Child and Family Services of Toronto*. Il aurait peut-être été préférable que l'employeur ait présenté sa demande de réexamen dans le délai prévu au *Règlement* et qu'il ait ensuite demandé que l'instruction de sa demande soit suspendue jusqu'à ce que la Cour suprême rende ses arrêts, mais, compte tenu du flou jurisprudentiel qui existait alors quant à la compétence constitutionnelle sur les organismes qui fournissent des services à des membres de Premières Nations, la décision de l'employeur d'attendre que la Cour suprême tranche la question définitivement avant de présenter sa demande n'était pas déraisonnable. Le Conseil constate que l'employeur a fait preuve de diligence et a présenté sa demande rapidement après la publication des arrêts de la Cour suprême du Canada le 4 novembre 2010.

[20] Comme l'employeur a su démontrer à première vue que sa demande est bien fondée, le Conseil doit examiner la demande. Aucun règlement et aucune politique du Conseil ne peuvent lui conférer une compétence constitutionnelle qu'il ne détient pas, ni même soustraire au réexamen une ordonnance rendue sans compétence. En l'espèce, il n'y a pas le moindre doute que la bonne administration du *Code* exige que l'employeur soit dispensé de l'observation du délai prévu au *Règlement*.

[21] Par conséquent, compte tenu des circonstances particulières de la présente affaire, le Conseil accepte de proroger le délai de présentation de la demande de l'employeur fondée sur l'article 18 du *Code* et il se penchera sur le bien-fondé de la demande.

B – Bien-fondé de la demande

[22] L'employeur soutient que ses activités normales et habituelles consistent à exploiter un service d'ambulance et que cette activité n'a aucunement trait au statut ou aux droits des Premières Nations. La preuve présentée par l'employeur – notamment l'accord de rendement conclu par la Première Nation Oneida de la Thames et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario, le certificat de services d'ambulance terrestres délivré à l'employeur, la correspondance de l'employeur et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario et les dossiers faisant état du nombre d'appels reçus – étaye l'affirmation de l'employeur selon laquelle le service d'ambulance qu'il exploite ne dessert pas exclusivement des patients autochtones et n'empiète pas sur la responsabilité fédérale fondamentale relative aux Indiens et aux terres réservées pour les Indiens.

[23] Selon le Conseil, la référence au *Code* et au *Règlement du Canada sur les normes du travail*, C.R.C., c. 986, faite à l'annexe A de l'accord de rendement ne constitue pas une admission ou une reconnaissance par le ministère de la Santé de l'Ontario et par la Première Nation Oneida de la Thames que les activités de l'employeur sont régies par la réglementation fédérale, car, plus loin dans cette même clause, il est fait référence à la *Loi sur les Ambulances* de l'Ontario et à ses règlements d'application. De toute manière, cette clause n'est pas déterminante quant à la compétence constitutionnelle, car elle exprime seulement l'accord des parties.

[24] Le syndicat ne conteste pas les faits présentés par l'employeur.

[25] Peu importe que l'on choisisse d'appliquer le cadre analytique énoncé par la majorité ou par la minorité dans les arrêts *NIL/TU,O* et *Native Child and Family Services of Toronto* de la Cour suprême du Canada, il est évident que, compte tenu des faits relatifs au fonctionnement de l'employeur qui ont été présentés au Conseil, la nature, le fonctionnement et les activités habituelles

de l'employeur relèvent de la compétence provinciale en matière de relations du travail. Les activités de l'employeur ne se rattachent pas au « contenu essentiel de l'indianité » protégé par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[26] Par conséquent, le Conseil n'avait pas compétence pour rendre l'ordonnance n° 9918-U par laquelle il a accrédité le syndicat à titre d'agent négociateur des employés de l'employeur. Cette ordonnance est par la présente annulée.

[27] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

*Traduction certifiée
conforme
Communications*

Elizabeth MacPherson
Présidente

Judith F. MacPherson, c.r.
Vice-présidente

William G. McMurray
Vice-président